

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

DOI: 10.12737/jfcl.2020.007

ПОИСК ФЕДЕРАЛЬНО-СУБЪЕКТНОГО КОНСЕНСУСА В КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМЕ: ОПЫТ КАНАДЫ

БОГДАНОВСКАЯ Ирина Юрьевна, профессор департамента общих и междисциплинарных юридических дисциплин факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук

Россия, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, 20

E-mail: ibogdanovskaya@hse.ru

ДАНИЛОВ Сергей Юлиевич, профессор департамента общих и междисциплинарных юридических дисциплин факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор исторических наук

Россия, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, 20

E-mail: sdanilov@hse.ru

Цель исследования — проанализировать специфику конституционно-правового регулирования отношений федерации и ее субъектов в Канаде с точки зрения достижения и поддержания минимума консенсуса между ними. Задачи: рассмотреть правовое регулирование полномочий федерального центра и субъектов федерации с точки зрения эволюции многоактной неконсолидированной Конституции; исследовать роль, выполняемую конституционными соглашениями и судебными прецедентами толкования в конституционной эволюции современного федеративного государства; дать характеристику вклада самостоятельных действий провинций в развитие страны.

Методы исследования: логический; системный; формально-юридический; сравнительно-исторический.

Результаты: введен в научный оборот обширный фактический материал, ранее не использованный в отечественной конституционно-правовой науке; показана связь между утверждением суверенных прав Канады в отношениях с Соединенным Королевством и тенденциями последнего времени к некоторому упрочению позиций федерации в ее отношениях с субъектами. Даны оценки способов модернизации федерально-субъектных отношений в конституционном механизме Канады. Оценивается специфика Канадской Хартии прав и свобод с точки зрения ее воздействия на отношения между федерацией и провинциями. Проведен анализ статуса и направлений деятельности нового, созданного в 2000-х гг. вместо федерально-провинциальных конференций, государственного института — Канадского совета федерации; оценивается место, занимаемое им в конституционном механизме страны. Дан анализ современных попыток реформирования верхней палаты Парламента — Сената Канады, который не справляется с выполнением своей основной функции — защитой провинциальных интересов, с целью оптимизации отношений федерации и периферийных провинций. На примерах правовой практики рассмотрены самостоятельные действия канадских провинций в сфере международных отношений. Оценено влияние, оказываемое деятельностью провинций на общенациональное развитие Канады и ее перспективы как единого целого.

Ключевые слова: компетенция, полномочия, провинции, конституционные соглашения, прецеденты, Сенат, Альберта, Британская Колумбия, Квебек.

Для цитирования: Богдановская И. Ю., Данилов С. Ю. Поиск федерально-субъектного консенсуса в конституционализме: опыт Канады // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 2. С. 5—22. DOI: 10.12737/jfcl.2020.007

SEARCHING FOR CONSENSUS BETWEEN A FEDERATION AND ITS CONSTITUENT ENTITIES IN CONSTITUTIONALISM: CANADIAN EXPERIENCE

I. Yu. BOGDANOVSKAYA, S. Yu. DANILOV

National Research University "Higher School of Economics", Moscow 101000, Russian Federation

E-mail: ibogdanovskaya@hse.ru; sdanilov@hse.ru

The article aims to analyze regulatory specifics of relations between the federation and its constituent entities in Canada in terms of achieving and maintaining a minimal consensus between them. The tasks are: to consider regulation of powers belonging to federal center and its constituent entities based on the evolving and unconsolidated multi-act Constitution; to investigate the role played by constitutional agreements and judicial precedents in the constitutional evolution of a modern federal state; to characterize the contribution of independent actions of the provinces to the development of the country.

The research is based on logical, systemic, formal legal and comparative historical methods.

The results are: extensive factual material, that hasn't previously used in domestic constitutional legal science, is put into academic circulation; the connection between the affirmation of Canada's sovereign rights in relations with the United Kingdom and recent trends towards a certain consolidation of the Federation's position in its relations with the constituent entities are revealed. The article estimates ways to modernize relations between federation and its constituent entities in the constitutional mechanism of Canada. The specificity of the Canadian Charter of Rights and Freedoms is assessed through its impact on relations between the federation and the provinces. The status and activities of the newly created in the 2000s the Canadian Council of the Federation — instead of federal-provincial conferences — is analysed; the place it occupies in the constitutional mechanism of the country is evaluated. The article also contains an analysis of modern attempts to update the reform of the upper house of Parliament — the Senate of Canada, which cannot cope with the fulfillment of its main function — protecting provincial interests in order to optimize relations between the federation and peripheral provinces. Independent actions of the Canadian provinces in the field of international relations are considered based on legal practice. The impact of the provincial activities on the nationwide development of Canada and its prospects as a whole is assessed.

Keywords: competence, powers, provinces, convention, precedents, Senate, Alberta, British Columbia, Quebec.

For citation: Bogdanovskaya I. Yu., Danilov S. Yu. Searching for Consensus Between a Federation and Its Constituent Entities in Constitutionalism: Canadian Experience. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2020, no. 2, pp. 5—22. DOI: 10.12737/jflcl.2020.007 (In Russ.)

Введение. Сложившаяся в Канаде самобытная модель федерализма заслуживает пристального внимания. Опыт Канады в преодолении крайностей жесткой централизации, с одной стороны, и бесконтрольной децентрализации — с другой, придает сочетанию общего и особенного в канадском федерализме и в способах его реформирования специфику, а его доктринальному изучению — необходимость.

В конституционном праве Канады проблемы федерализма постоянно занимали и занимают значительное, едва ли не преобладающее место. Опыту Канады уделялось внимание и в отечественной конституционно-правовой науке¹. Вместе с тем в современной российской правовой литературе эволюция канадского федерализма, особенно его институтов на рубеже XX и XXI вв., не получила должного освещения. Между тем основополагающая особенность канадского федерализма заключается в его постоянной эволюции. На каждом этапе его развития отношения центра и субъектов претерпевают качественные изменения, сопровождающиеся обновлением конституционно-правовых подходов к регулированию вопросов, сопряженных с взаимодействием федерации и ее составных частей. В конституционном механизме канадского федерализма происходили и происходят немаловажные институциональные изменения, направленные на оптимизацию поддержания правового и, говоря шире, социально-политического консенсуса внутри федерации. Именно этот процесс и анализ его результатов являются предметом настоящего исследования. Вместе с тем в работе рассматриваются и иные спо-

собы модернизации федерально-субъектных отношений, применяемые в канадской правовой практике.

1. Конституционная модель: исходные моменты канадского федерализма. Канадский федерализм представляет собой сложную модель, склонную к изменению в сторону как централизации, так и децентрализации. Конституционно-правовой опыт Канады наглядно демонстрирует, как способы регулирования федерально-провинциальных отношений позволяют снимать нарастающие конфликты и преобразовывать их в поступательное развитие государства и социума. В выборе и применении данных способов канадская конституционно-правовая практика весьма разнообразна. Ее анализ дает возможность проследить доминирование тех или иных способов в ходе развития канадского федерализма.

Закрепление федеральных отношений на конституционном уровне обусловлено особенностью многоактной канадской Конституции². Основы канадского федерализма заложены Конституционным актом, принятым в 1867 г. Они обусловили оригинальный характер федерально-субъектных отношений, который в дальнейшем predetermined много в меняющихся отношениях федерации и провинций.

Своеобразие канадской модели нашло отражение в ее неоднозначном понятийном аппарате, начиная

¹ См., например, работы В. А. Качанова, И. М. Денеки, И. Н. Ившиной, Т. Н. Тимошиной.

² Конституция Канады состоит из 24 актов и приказов, принятых британским Парламентом с 1867 по 1982 г. и указанных в приложении к Акту о Канаде 1982 г. В их числе Конституционный акт 1867 г. (ранее — Акт о Британской Северной Америке 1867 г.), Конституционный акт 1982 г., изложенный в приложении А (на франц. яз.) и Б (на англ. яз.) к Акту о Канаде 1982 г.

с названия федерации. Принятие Конституционного акта ознаменовало преобразование колоний в доминион. Доминион четырежды (ст. 3, 138, 146, 147 Акта)³ именуется союзом и ни разу — федерацией⁴. С эволюцией правовой терминологии термин «союз» применительно к конституционной сфере перестал быть корректным, как и близкий ему термин «конфедерация», которого нет в Конституционном акте, но которым тем не менее долго оперировала доктрина и особенно практика Канады.

При анализе закрепленного в Конституционном акте распределения полномочий центра и субъектов неизбежно возникают трудности с отнесением Канады к централизованным или децентрализованным федерациям.

По мнению составителей Конституционного акта, проблемы федерализма проистекают из нечеткости разграничения полномочий. Поэтому в его статьях закреплены две жестко разграниченные по вертикали сферы компетенции. К сфере федеральной компетенции по ст. 58—62 и 91 принадлежат: уголовное законодательство; судебная система; места заключения; средства связи; межпровинциальная торговля и коммерция; таможенные пошлины; финансовое право; сельское хозяйство; рыболовство; иммиграция и натурализация; неодобрение провинциальных статуты; резервирование санкций против провинций; поддержание «мира, порядка и надлежащего управления» и др. (всего 29 пунктов).

Из содержания названных статей следует, что источники основных налоговых доходов государства от тогдашней аграрной экономики страны находились в сфере федеральной компетенции. Провинции были тем самым поставлены в финансовую зависимость от центра, что подтверждалось ст. 118 Акта, уполномочившей центр на субсидирование содержания провинциальных правительств и легислатур. Эти положения вкупе с допускавшей множество толкований нормой о поддержании федерацией «мира, порядка и надлежащего управления» придали доминиону свойства централизованной федерации. Статьями 69—80 Конституционного акта унифицированы структура и сроки полномочий провинциальных легислатур, а ст. 88 регламентированы места расположения провинциальных столиц. Эти предметы вразрез с духом и буквой ст. 92 (см. ниже) не отнесены к кругу «местных или частных вопросов», хотя таковыми по сути являются.

³ Ссылки на Конституционный акт приводятся по официальному переизданию: Canada. A Consolidation of the Constitutional Acts 1867—1982. Ottawa, 2017.

⁴ Только в преамбуле Конституционного акта зафиксировано, что учредители доминиона — «федерально объединенные» (federally united) провинции. Но по общему правилу конституционная преамбула не имеет обязательной силы.

Предметы провинциальной компетенции получили в Конституционном акте дефиниции в терминологии унитаризма или высокоцентрализованной федерации — в качестве «местных или частных вопросов». К ним в ст. 92, 93 и 109 отнесены: отправление правосудия; гражданские права; земля и другие природные ресурсы; торговля⁵ в масштабе отдельных провинций; налоги на местные нужды; образование; здравоохранение и ветеринария; «помощь нуждающимся» (социальные программы); прочие, не перечисленные в акте вопросы (всего 16 пунктов).

Наделение федерации более объемлющим, нежели у провинций, набором предметов компетенции во многом уравнивается закрытостью перечня предметов федеральной сферы. Между тем более короткий перечень предметов провинциальной компетенции оставлен открытым. Статья 62 исключает применение федерацией неодобрения или санкций против статуты, регулирующих предметы провинциальной компетенции. В данных особенностях распределения полномочий были заложены предпосылки превращения федерации в децентрализованную.

Соединение в конституционном праве Канады черт двух разновидностей федерализма дало многим исследователям основание определять Конституционный акт как «квазиунитарный» (Д. Смайли) или «квазифедеральный» (Ф. Скотт, П. Трюдо, К. Уэйр)⁶.

Противоречивость присуща и способам разграничения предметов компетенции двух уровней власти. Статья 95 гласит: «Провинциальный статут о земле или иммиграции в провинцию имеет силу до тех пор и постольку, пока и поскольку не противоречит акту Парламента Канады». На первый взгляд статья установила перевес федерального права над провинциальным правом⁷. Фактически же она допустила образование конкурирующей компетенции над двумя рассматриваемыми предметами, что противоречит жесткому разграничению двух сфер компетенции.

Не отвечают данному принципу ст. 94 и 97, наделяющие центр правом «принимать статуты о единообразии провинциальных законов о собственности и гражданских правах» и не согласующиеся со ст. 92,

⁵ В подлиннике использован многозначный термин “trade”, объем которого в странах общего права определяется судами. В их толковании термин может означать не только торговлю, но и предпринимательство в целом, условия труда, ставки заработной платы и т. д., т. е. может относиться к значительной части институтов и отношений в области гражданского, корпоративного и трудового права.

⁶ См.: *Smiley D.* The Federal Condition in Canada. Toronto, 2000. P. 41, 48; *Scott F.* The Essays on Constitution. Aspects of Canadian Law and Politics. Toronto, 1987. P. 315; *Trudeau P.* Federalism and French Canadians. New York, 1977. P. 102, 198; *Wheare K.* The Modern Constitutions. Oxford, 1966. P. 228, 236.

⁷ Отметим, что Конституционный акт в целом ничего не говорит о перевесе федерального права над субъектным.

относящей все вопросы гражданских прав к исключительной провинциальной компетенции. Правда, по ст. 94 подобные федеральные статуты вступают в силу после их утверждения провинциальными legislatures. Эти положения можно понимать как закрепление права провинций не допускать вступления в силу не отвечающих их интересам федеральных статутов в данной сфере отношений, что «работает» на вариант децентрализованной федерации.

На основании анализа противоречий и недовольств в статьях Конституционного акта следует вывод: вместо следования одному из основных вариантов федерализма Конституционный акт закрепил уникальную гибридную модель федеративного государства.

Вследствие обостренных проблем взаимодействия федерации и провинций и полукOLONиального статуса страны до середины XX в. включительно в Канаде преобладала тенденция перекладывать внесение поправок в Конституционный акт на Парламент Великобритании. В Вестминстерском статуте оговаривалось, что Канада не может самостоятельно вносить изменения в данный акт (тогда — Акт о Британской Северной Америке). Тем самым гарантировалось, что Конституционный акт может быть изменен только британским Парламентом. По сложившемуся конституционному соглашению Парламент Канады принимал резолюцию с текстом поправки и обращался к британскому Парламенту с просьбой ее принять. В связи с расширительным пониманием провинциальных полномочий (см. разд. 2 настоящей статьи) сложилась практика предварительного согласия всех провинций на внесение поправки в Конституцию (в правовой доктрине эта практика позже была названа «абсолютным консенсусом» и «прокрустовым ложем федерации»). Такое положение действовало до принятия Конституционного акта 1982 г., предусматривающего иные процедуры поправок к Конституции (см. разд. 5).

2. Формы и способы адаптации как путь к консенсусу. Гибридная конституционная модель федерально-субъектных отношений полуторавековой давности неизбежно и неоднократно требовала адаптации к меняющимся условиям. Адаптация происходила эволюционно, в традиционных для стран общего права формах неписаного права, а именно — в формах судебных прецедентов и конституционных соглашений.

Составители Конституционного акта стремились исчерпывающе определить полномочия и федерации, и ее субъектов. Но в последующем развитии федерации сыграли значительную роль: непоследовательность и размытость ряда формулировок Конституционного акта; отсутствие у него высшей юридической силы (еще одна особенность стран общего права, кроме США); наконец, то, что в странах общего права преобладающая часть конфликтов под-

лежит регулированию судами. Прецеденты толкования Конституции, созданные судами, сформировали модель федеральных отношений, отличную от запланированной авторами Конституции. Прецеденты отражали отношения, складывавшиеся и развивавшиеся в федерации, и являлись гибкой формой, позволявшей судам создавать по существу новые нормы при толковании старых. Статья 91 Конституционного акта уполномочила Парламент законодательствовать по всем вопросам, не входящим в перечень исключительного законодательства провинций. Судами же была разработана концепция «двойного аспекта», по которой правовая норма может формироваться и актами федерации, и актами провинций, поскольку если предмет относится к ведению федерального парламента, то это не означает, что он полностью исключается из перечня предметов провинциальной компетенции. Концепция «двойного аспекта», направленная на разрешение возможных противоречий между предметами ведения федерации и провинций, явилась также обоснованием того, что федеральные полномочия могут осуществляться и провинциями. Прецеденты судебного толкования значительно изменили содержание ст. 91, 92, распределивших полномочия федерации и провинций. Прецеденты способствовали переходу регулирования некоторых вопросов с федерального уровня на уровень провинциальной власти, в этом отразились тенденции эволюции конституционного механизма государства к децентрализованной федерации. Поэтому модель федерации, действующая в Канаде ныне, значительно отличается от предусмотренной Конституционным актом. Суды, толкуя пробелы и нестыковки в акте, исходили и исходят из того, что им учреждена федерация, а не провинции, полномочия которых первичны; федеральные же полномочия следует рассматривать в качестве производных и потому они подлежат ограничительному толкованию. Почти половина (45%) судебных споров федерации и провинций завершается решениями в пользу провинций⁸. Первые такие прецеденты были созданы решениями Судебного комитета Тайного совета⁹ по делам «Ходж против Королевы»¹⁰ и «Ликвидаторы Приморского банка против генерального регистратора Нью-Брансуика»¹¹.

⁸ См.: *Bernier J., Laloie A. The Supreme Court of Canada as an Instrument of Political Change. Toronto, 1986. P. 193.*

⁹ Судебный комитет Тайного совета оставался высшей судебно-апелляционной инстанцией Канады до 1949 г. (см.: *Hogg P. The Constitutional Law of Canada. Toronto, 2007. P. 266—268.*)

¹⁰ *Hodge v. the Queen. P. C. [1883]. UK JC. 59.9 AC 117.15, P. C.*

¹¹ *Liquidators of Maritime Bank v. Registrar-General of New Brunswick. URL: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/en/item/14742/> (дата обращения: 10.02.2019).*

Прямым следствием судебных прецедентов толкования явилось не только расширение рамок установленной сферы провинциальной компетенции, но и разрастание не предусмотренной актами писаного права сферы — конкурирующей компетенции. На основании прецедентов толкования в правовой практике и доктрине Канады сложилось конституционное соглашение: все подразумеваемые (вновь возникающие, не указанные в Конституционном акте и статутном праве) полномочия принадлежат провинциям. Провинциальная и конкурирующая сферы компетенции расширялись таким образом благодаря появлению новых предметов регулирования при тенденции к сокращению федеральной компетенции. В доктрине подчеркивается, что современные сферы компетенции канадских провинций существенно объемнее, чем, например, у американских штатов, так как в конституционном праве США федеральное право имеет перевес над правом субъектов, на действия субъектов распространяется ряд закрепленных императивными нормами запретов, а подразумеваемые полномочия принадлежат центру¹².

Оправданно допущение, что федерация на основании ст. 91 и 118 Конституционного акта вправе препятствовать расширению сферы конкурирующей компетенции. Но, как показано выше, этому препятствуют прецеденты судебного толкования и конституционные соглашения. И в распоряжении федерации нет средств принуждать провинции, обладающие самостоятельной финансовой базой¹³, к действиям, не вытекающим из ограничительно толкуемых федеральных полномочий. Сдерживание разрастания конкурирующей компетенции возможно только путем переговоров, которые в условиях гибридной модели федерализма требуют значительных временных затрат и нуждаются в политико-правовом и организационном обеспечении с неминуемым созданием дополнительных структур. По подсчетам зарубежных специалистов, общее количество органов исполнительной власти на уровне министров и их аппарата, поддерживающих связи между двумя уровнями власти Канады, превышает в настоящее время 150. Больше всего среди них насчитывается структур в сфере природно-энергетических ресурсов и их добычи (до 50); затем идут общие вопросы федерально-провинциальных отношений (не менее 40); транспорт и коммуникации (25); защита личных и имущественных прав граждан (12); здравоохранение (свыше 10); культура и от-

дых (около 10); промышленность и социальное страхование (по 6)¹⁴.

Расширительное толкование полномочий провинций и открытость их перечня образуют правовую базу их самостоятельных действий, что дает провинциям возможность и право во многих вопросах опережать федеральный центр. Именно на уровне провинций впервые в Канаде было организовано и опробовано прямое народное волеизъявление в форме референдума (Манитоба и Новая Шотландия); приняты Билль о правах (Саскачеван) и Кодекс прав человека (Онтарио); выдвигались официальные проекты реформы Конституционного акта (Альберта и Британская Колумбия¹⁵); образована государственная корпорация (Онтарио) и система государственного здравоохранения (Саскачеван¹⁶); приняты первые статуты о профсоюзах (Новая Шотландия), о минимальных ставках заработной платы (Британская Колумбия), о государственном финансировании системы образования (Квебек) и политических партий (Британская Колумбия); провозглашен равный статус английского и французского языков (Манитоба); выдвинуты официальные предложения о режиме свободной торговли с другими государствами (Новая Шотландия и Нью-Брансуик). Впоследствии, после осмысления конструктивного значения данного нормотворчества и целесообразности его применения, центр обычно следовал провинциям в сфере федеральной компетенции.

В то же время со стороны провинций было немало действий, вторгавшихся — вразрез со ст. 91 и 92 Конституционного акта — в сферу федеральной компетенции и заслуживающих определения деструктивных. Так, Альберта пыталась статутами закрепить право на выпуск и обращение провинциальной валюты, на экономические санкции против других провинций и на ограничение свободы печати (центр тогда применял право неодобрения)¹⁷.

При характеристике федерально-субъектных отношений канадские правительственные издания говорят о «духе здоровой конкуренции между центром и провинциями». В доктрине звучат обобщения кри-

¹⁴ Рассчитано автором по данным: Swinton K., Chandler M. The Advanced Constitutional Law. Federalism and Public Policy. Toronto, 2000. P. 27—29.

¹⁵ Главными идеями провинциальных конституционных проектов были упразднение права центра на налогообложение продукции ресурсно-сырьевого сектора экономики и создание Конституционного суда Канады, большинство членов которого отбиралось и предлагалось бы легислатурами провинций. Права федерации на вето или на выдвижение альтернативных кандидатур проектами не предусматривалось. Таким образом, предлагалось дальнейшее расширение сферы конкурирующей компетенции.

¹⁶ Воспринята многими штатами США.

¹⁷ См.: Hogg P. Op. cit. P. 311, 707—709.

¹² См.: McKenna M. et al. The Canadian and American Constitutions in Comparative Perspective. Calgary, 1990. P. 206, 211.

¹³ В том числе неотчуждаемым источником доходов канадских провинций являются все арендные платежи и большинство налоговых платежей юридических лиц важнейшей отрасли канадской экономики — ресурсно-сырьевого сектора.

тического порядка: «Наша федерация перегружена коллизиями»¹⁸. При регулировании многочисленных коллизий двум уровням власти приходится поневоле искать пути к консенсусу.

Ярким примером разнообразия форм и способов поисков консенсуса в конфликтных ситуациях стали действия двух уровней власти в период энергетического кризиса 1970—1980-х гг. На ускоренное вздорожание нефтепродуктов и их нехватку при увеличении их вывоза центр ответил резолюциями Парламента (впервые в мирное время) о прямом регулировании ценообразования в отрасли¹⁹ и экспорта²⁰. Позиция центра была поддержана большинством нефтепотребляющих провинций. Правительство нефтедобывающей Альберты реагировало судебной жалобой на превышение центром его полномочий, вытекающих из ст. 91, и на нарушение им ст. 92. Когда же на юридических консультациях выявилась совместимость действий центра с Конституцией и, следовательно, недоказуемость данных обвинений, Альберта отозвала жалобу и перешла к ограничению объема нефтедобычи, что побудило центр объявить о возможности ввода армии на нефтепромыслы в соответствии со ст. 91 и статутом 1914 г. о чрезвычайном положении. Урегулирование конфликта имело форму перераспределения налоговых и арендных доходов двух уровней власти и согласования графика повышения отраслевых цен. На переговоры было затрачено около 10 лет, при этом пришлось с полной нагрузкой использовать механизм федерально-провинциальных конференций (см. разд. 3). Нефтедобывающие Альберта и Саскачеван сохранили право на взимаемые ими отраслевые платежи (входящие в сферу исключительной провинциальной компетенции) и настояли на периодичности повышения отраслевых цен — один раз в 12 месяцев (по ходатайству провинций) или один раз в 18 месяцев автоматически. Провинции добились также переадресации федеральных доходов от экспортной пошлины на субсидирование обрабатывающего сектора Альберты и Саскачевана. Но они были вынуждены отказаться от снижения нефтедобычи и согласиться с тем, чтобы до окончания действия контроля внутренние цены на нефтепродукты не превышали 75% мировых цен. Другой

уступкой нефтедобывающих провинций стало признание ими права федерации на повышение доли ее налоговых доходов с отрасли при ограничении доли провинций и частного сектора. Скидка ресурсным корпорациям, согласно которой из федерально налогооблагаемых сумм вычитались провинциальные платежи за аренду недр, была отменена. Консенсус выразился также в том, что контроль над ценообразованием в отрасли был трансформирован из первоначально краткосрочной и статичной меры в комплекс долгосрочных (требование центра) и гибких (требование Альберты и Саскачевана) действий.

Указанные статуты и федерально-провинциальные соглашения действовали почти полтора десятилетия, оградив потребителей от многих последствий глобального энергетического кризиса. А выработанная тогда же многоаспектная федерально-провинциальная программа ресурсосбережения, субсидируемая центром и провинциями в пропорции 50:50, сохраняет силу до сих пор²¹.

В данной ситуации центру удалось без нарушения конституционно закрепленных полномочий провинций ограничить развитие центробежных процессов в федерации и упрочить собственную финансово-бюджетную базу за счет ограничения доходов как провинций, так и нефтегазового бизнеса.

Свойственный Канаде «двойной аспект» конституционно-правового регулирования многих вопросов прослеживается и на примере системы соглашений, дополняющих и уточняющих положения федерального статута «Об иммиграции» 1976 г. (в ред. 2002 г.). Наряду с ним и провинциальными статутами эти соглашения образуют правовую базу регулирования допуска в страну рабочей силы и ее перемещения и расселения в пределах федерации. Такого рода соглашения, заключенные в 1980—2000-х гг., связывают федерацию и пять провинций, остающихся вне основных миграционных потоков. Совместно с Новой Шотландией федерация регулирует привлечение в провинцию лиц всех профессий на любую работу, совместно с Нью-Брансуиком — привлечение столь же широкого контингента рабочей силы, но на постоянную работу. Совместно с Ньюфаундлендом федерация регулирует допуск дипломированных специалистов двух профилей: научных работников и медиков, а с Островом Принца Эдуарда — привлечение руководящих кадров (администраторов) и только на временную работу. Предметом аналогичного соглашения федерации с Саскачеваном является регулирование привлечения лиц физического труда на сезонные работы²².

²¹ Включает совершенствование стандартов домостроительной и автотранспортной промышленности, широкое внедрение энергосберегающих технологий и т. д.

²² См.: The Government of Canada. Notes on Federalism. P. 34—35.

¹⁸ The Government of Canada. Notes on Canadian Federalism. Ottawa, 2017. P. 22—23; Smiley D. Op. cit. P. 94—95, 159.

¹⁹ Статуты Парламента «О замораживании цен на отечественные нефтепродукты» (Freezing Oil and Gas Prices Act) и о введении двойных цен на них — пониженных внутренних и повышенных экспортных (Dual Oil and Gas Prices Act), причем на территории нефтедобывающих провинций Альберты и Саскачевана цены устанавливались на еще более низком уровне, чем в остальных субъектах федерации.

²⁰ Статут «О федеральной пошлине на экспорт нефти и газа» (Federal Oil and Gas Tax Act).

Подобные формы взаимодействия федерации и субъектов, вряд ли мыслимые в большинстве федераций, приходится расценивать в качестве проявления глубоких и устойчивых тенденций к децентрализации в конституционном механизме государства, некогда считавшемся образцом централизованной федерации.

3. Институциональный подход к налаживанию и поддержанию консенсуса. Кроме судебных прецедентов, поступательно формирующих модель канадского федерализма и позволяющих аргументированно реагировать на меняющиеся отношения между центром и провинциями, Канада активно осуществляет поиск и совершенствование иных институтов, направленных на нахождение федерально-субъектных компромиссов. Такие институты (Сенат Канады, федерально-провинциальные конференции, Канадский совет федерации) носят различный характер и занимают разные места в конституционно-правовом механизме. Их статус дифференцирован, но в совокупности они призваны решать задачу выработки и поддержания политико-правового консенсуса.

Сенат как институт федерально-провинциального консенсуса. Созданный в качестве верхней палаты Парламента, призванной в первую очередь форматировать и защищать провинциальные и региональные интересы, Сенат Канады периодически является предметом активной и долгосрочной критики, причины которой целесообразно рассмотреть подробнее.

Во-первых, несогласие многих канадцев вызывают архаические и антидемократические правила формирования верхней палаты. В соответствии со ст. 23(3), 23(4), 23(5) и 24 Конституционного акта на кандидатов в сенаторы и на действующих сенаторов распространяется имущественный ценз — денежный и земельный²³.

Во-вторых, сенаторов в одностороннем порядке назначает Генерал-губернатор Канады (фактически — премьер-министр). В силу пробелов в Конституционном акте и сложившихся в XIX в. конституционных соглашений отбор сенаторов вплоть до

2010-х гг. был политизирован: рассматривались кандидатуры главным образом из числа сторонников политической партии, находившейся у власти на данном отрезке времени²⁴.

В-третьих, в Конституционном акте повышенное внимание законодателя к имущественному положению сенаторов сопровождается неоправданно низкой требовательностью к исполнению сенаторами служебных обязанностей. По статье 31(1) и (5) Конституционного акта дисквалификация угрожает сенатору только при двух условиях: если он отсутствовал в Палате в течение двух парламентских сессий подряд или же признан виновным в хищении денежных средств с использованием служебного положения. Подобные нормы не только препятствуют борьбе с парламентским абсентеизмом, но и никак не могут способствовать действенной работе верхней палаты Парламента, в том числе при защите провинциальных интересов.

В настоящее время среди подвергающихся критике недостатков Сената на первом плане устойчиво находится именно его неспособность выражать и отстаивать интересы периферийных провинций, т. е. абсолютного большинства субъектов²⁵. Данная неспособность во многом проистекает из не отражающих современных реалий региональных сенатских квот. Обостренное недовольство выражают в связи с этим институты власти и общественные круги двух самых быстроразвивающихся периферийных провинций — Альберты и Британской Колумбии. Их совокупная квота мест в Сенате до сих пор остается на уровне 1867 г. (11% контингента), хотя на их долю в настоящее время приходится 30% населения страны²⁶. В этих провинциях распространено требование: «Сенат — выборный, равный и эффективный!», во многом отражающее влияние конституционного опыта США с их избираемым Сенатом, в котором штаты имеют равную квоту мест²⁷.

Альберта начиная с 1980-х гг. параллельно с выборами в Легислатуру проводит безальтернативные выборы «кандидатов в сенаторы». Эти выборы не предусмотрены Конституционным актом и федеральными статутами. Их порядок закреплен актами провинциального избирательного права. Правда, ре-

²³ Данные статьи гласят: «Он (сенатор. — Прим. авт.) должен обладать по закону на правах собственника землями или владениями для собственных нужд или извлечения прибыли в провинции, от которой он назначается, стоимостью в 4000 долларов или владениями по праву пожалования помимо и сверх всех рент, долгов, обязательств, обременений, ипотек, причитающихся или выплачиваемых с таких имуществ или лежащих на них или касающихся их... Его движимость и недвижимость должны составлять в сумме 4000 долларов помимо и сверх его долгов и обязательств; в Квебеке он должен обладать квалификациями в отношении недвижимости в избирательном округе, от которого назначается, или должен жить в этом округе... Место сенатора становится вакантным, если он перестал обладать квалификациями в отношении имущества или места жительства».

²⁴ Решающую роль в назначении играли соображения политического патронажа. Предпочтение обычно отдавали лицам, делавшим значительные взносы в партийные фонды или собиравшим средства на нужды партии.

²⁵ Периферийными принято считать все провинции, за исключением Онтарио и Квебека.

²⁶ Для сравнения: совокупная квота четырех малонаселенных депрессивных Атлантических провинций при их нынешней 8%-ной доле в народонаселении составляет 24% депутатского корпуса Сената.

²⁷ См.: Cook C. et al. Constitutional Predicament. Montreal, 1994. P. 83—106.

зультаты таких выборов не имеют обязывающей силы на федеральном уровне. Однако сформировавшаяся к 2010-м гг. совокупность примеров последующего назначения сенаторами нескольких лиц, получивших на безальтернативных провинциальных выборах поддержку большинства избирателей, явившихся к урнам, свидетельствует об упрочении тенденций к обновлению способов формирования депутатского корпуса Сената²⁸.

Реформа верхней палаты Парламента значителя в повестке дня заседаний Кабинета и Палаты общин как минимум с 1950-х гг.²⁹ Если обобщить все намерения сторонников реформы, обозначенные в ее наметках и проектах, то ее концептуальной основой является повышение эффективности работы Сената с устранением политических критериев из назначений сенаторов. После мини-реформы 1965 г.³⁰ прогресса в данной области долго не наблюдалось. Неоднократные попытки согласовать проект реформы по каналам федерально-провинциальных конференций (см. ниже), предусмотренные Соглашением премьер-министра и провинциальных премьеров 1981 г.³¹, не имели успеха.

В 2016 г. премьер-министр (он же лидер Либеральной партии) реализовал несколько новаторских мер. Во-первых, он обязался впредь назначать сенаторами лиц по официальной рекомендации политически беспристрастного государственного органа и, во-вторых, освободил членов крупнейшей в Сенате фракции Либеральной партии (67 депутатов из общего количества 105) от обязанностей перед партийными инстанциями. Нормы данного внутрипартийного предписания были диспозитивными. Воспользовавшиеся разрешением прекратить связи с правящей партией 58 сенаторов стали именоваться Группой независимых. Меньшинство сенаторов-либералов — девять депутатов — сохранили связи с Либеральной партией. Соотношение сил в верхней палате Парламента тем самым серьезно изменилось в пользу оппозиции; впервые фракция находящейся у власти партии

из первой по численности стала даже не второй, что часто имело место в конституционной истории страны, а третьей.

Впрочем, нововведения в значительной степени имеют номинальный характер. По наблюдениям экспертов, «независимые сенаторы» голосуют в поддержку практически всех правительственных законопроектов, тогда как сенаторы, отказавшиеся порвать связи с правящей партией, поддерживают «только» 78% предложений, вносимых в палату Кабинетом, сформированным данной партией³².

Во-вторых, в 2018 г. по предложению премьер-министра Парламент принял статут о Независимой наблюдательной комиссии по назначениям в Сенат (Act on Independent Advisory Board on Senate Nominations). Комиссия, облеченная совещательными и рекомендательными полномочиями, состоит из назначаемых премьер-министром трех постоянных и трех временных членов. Членами комиссии могут быть только гражданские служащие, которые в соответствии с конституционными соглашениями считаются политически нейтральными. По статуту премьер-министр регулирует назначения в Комиссию так, чтобы в ее составе были постоянно представлены все четыре региона страны — Центральный (две провинции), Атлантический (четыре провинции), Степной (две провинции) и Дальний Запад (две провинции). Задачей Комиссии является отбор лиц, достойных назначения в Сенат. При образовании сенатской вакансии Комиссия направляет заблаговременно составленный список кандидатур премьер-министру, за которым остается последнее слово. К прежнему, чрезмерно краткому перечню критериев назначения сенаторов, в котором отсутствовало упоминание об оценивании деятельности и репутации кандидатов, прибавлены дополнительные критерии: заслуги перед сообществом (community), профессиональные достижения, достойное поведение (ethics).

Положения статута не вносят ощутимых изменений в регулирование формирования Сената. Прежде всего перемены почти не коснулись именно функций Сената по защите провинциальных интересов. Ведь устаревшие провинциальные квоты депутатских мест оставлены в силе, равно как и нормы имущественного ценза сенаторов. В расширенном перечне требований к кандидатам в сенаторы, как и ранее, нет критерия заслуг перед провинцией, от которой их назначают (термин «сообщество» допускает много толкований). При рассмотрении кандидатур лиц, достойных стать сенаторами, органы федеральной власти сохраняют почти неограниченную свободу действий. В процессе отбора и обсуждения кандидатур Комиссия не связана императивными нормами. Она «вправе консультироваться с провинциями» (что и ранее не запрещалось), но в перечень обязанностей Комиссии это полномочие не

²⁸ Интервал между избранием жителя Альберты «кандидатом в сенаторы» и его назначением в Сенат обычно колеблется в пределах от 6 до 10 лет. В канадской правовой доктрине нет ясности, сформировалось ли на этот счет какое-либо конституционное соглашение.

²⁹ За это время в правовой доктрине образовалось определение: «Реформе Сената суждено быть постоянной невестой, но не женой» (*Joyal S. Protecting Canadian Democracy. The Senate You Never Knew. Montreal, 2013. P. 40—42*).

³⁰ Статутом 1965 г. пожизненность назначения сенаторов заменена прекращением их полномочий при достижении ими 75-летнего возраста (См.: *Hogg P. Op. cit. P. 211—212*).

³¹ См.: *Peacock H. et al. Rethinking the Constitution. Toronto, 1999. P. 140, 144*. К Соглашению безнаказанно отказался присоединиться Квебек, что поставило под вопрос обязательную силу Соглашения.

³² См.: *The Globe and Mail. 2018. December 4*.

входит. Вопрос о праве провинций на вето или на выдвижение альтернативных кандидатур во время консультаций с Комиссией обойден в статуте молчанием. В нем не уточнено, обладает ли какой-либо из критериев первенствующей силой перед остальными. Не указан минимум кандидатур, подлежащих обсуждению Комиссией при образовании вакансии в Сенате. Следовательно, не запрещено рекомендовать к назначению «одного из одного». В знак протеста несколько провинций пока отказываются сотрудничать с Независимой наблюдательной комиссией.

Таким образом, есть основания заключить, что в конституционном механизме Канады наблюдается ограниченное продвижение к деполитизации депутатского корпуса верхней палаты федерального Парламента. Предпринимаются попытки детализировать и сделать несколько более обязывающими малоразвитые ранее правила отбора кандидатов в сенаторы. Нельзя исключать, что в дальнейшем данные правила станут базисом полноценного правового регулирования этого вопроса. Однако, как напомнил Верховный суд Канады (ВСК), давая толкование ст. 38 и 42 Конституционного акта, порядок назначения членов верхней палаты, равно как и набор ее полномочий, могут быть изменены только в соответствии с первой поправочной конституционной процедурой — наиболее громоздкой и трудновыполнимой из четырех (см. разд. 5). Исключительное же право на изменение или отмену положений ст. 23(3) Конституционного акта, предъявляемых к земельной собственности сенаторов, принадлежит Национальному собранию (Легислатуре) Квебека³³, на что нельзя рассчитывать в связи с обструкционистским подходом властей Квебека практически ко всему исходящему из англоязычной Канады и (или) от федеральной власти. Реализация же идеи упразднения верхней палаты Парламента, на котором настаивает одна из четырех парламентских партий — Новая демократическая, требует единодушного согласия депутатского корпуса обеих палат и всех провинциальных легислатур, что также в высшей степени проблематично и в обозримом будущем вряд ли произойдет.

Названные причины ставят на пути превращения Сената Канады в «выборный, равный и эффективный» институт публичной власти непреодолимые на сегодняшний день преграды. Но, как видно из вышеизложенного, медленное и частичное обновление способов его формирования все же происходит.

Федерально-провинциальные конференции. Проблемы в Конституционном акте, в том числе отсутствие запретов, сделали не только возможными, но и юридически безупречными такие, в общем не выгодные

центру, инициативы субъектов, как самостоятельная выработка и применение институтами провинциальной власти оригинальных, не предусмотренных Конституцией, статутным правом или судебными решениями форм и средств межпровинциального и межрегионального сотрудничества. В первую очередь речь идет о регулярно проводившихся более столетия (с 1880-х до 2000-х гг.) совещаниях или конференциях правительств субъектов федерации. На официальном уровне и в правовой доктрине эти мероприятия именовали сначала колониальными конференциями, затем федерально-провинциальными конференциями (ФПК)³⁴. Во внедрении данного механизма федерально-субъектных отношений Канада оказалась впереди всех прочих федеративных государств³⁵. Позитивным правом регулярность их проведения не была определена, однако из конституционных соглашений следовало, что ФПК предпочтительно созывать не реже раза в 10 лет. Одно время (1960—2003 гг.) конференции созывались значительно чаще — раз в один-два года. Федеральная столица не являлась ни обязательным, ни предпочтительным местом их проведения.

В периоды интенсификации федерально-провинциальных переговоров ФПК получали усложненную структуру. При конференциях по мере необходимости образовывалось значительное количество *ad hoc* (временных) профильных комитетов, состоявших из членов федерального Кабинета и провинциальных правительств в ранге министров³⁶, их заместителей, государственных и независимых экспертов. Во время занявшей более 10 лет подготовки конституционной реформы 1980-х гг. (см. разд. 5) профильные комитеты при ФПК были сведены в единый рабочий орган — Постоянный Межминистерский комитет по конституционным проблемам, в котором была сосредоточена проработка вариантов конституционных поправок и согласовывались процедурные моменты проведения реформы. Роль ФПК в тот период была настолько значительной, что в федеральном Парламенте и легислатурах нескольких провинций ставился вопрос о наделении конференций полномочиями по принятию законодательных и подзаконных нормативных актов в конкурирующей сфере компетенции³⁷.

³⁴ С 1970-х до 2000-х гг. именовались также конституционными конференциями.

³⁵ Соединенные Штаты внедрили аналогичные мероприятия — ежегодные совещания президента с губернаторами субъектов федерации только в 1930-х гг.

³⁶ Как правило, непременными членами данных комитетов являлись министры юстиции (с обеих сторон), министры межправительственных отношений (провинции) и министры конституционного развития (центр).

³⁷ Правда, ни в одном из органов законодательной власти предложения такого рода не были поставлены на голосова-

³³ Поскольку данный параграф ст. 23 Акта относится только к регулированию сенаторской квоты Квебека, а не всех провинций. См.: Reference re Senate Reform [2014] 1 SCR 704. 2014. SCC 32.

Специфика (а точнее — уникальность) конституционного механизма Канады заключалась в том, что в силу конституционных соглашений решения конференций, кроме процедурных, принимались единогласно³⁸.

Поскольку при создании и функционировании ФПК провинции действовали в рамках отведенной им исключительной сферы компетенции, а центр считал необходимым участвовать в конференциях лишь на 40-м году их деятельности, права решающего голоса у центра на ФПК не возникло. И хотя с 1927 до 2002 г. право председательствовать на них принадлежало премьер-министру, он, независимо от тематики конференций, располагал на их уровне только одним голосом.

Не предусмотренное позитивным правом уравнивание статуса центра и каждой из провинций на ФПК закономерно обернулось упрочением позиций провинциального уровня власти в конституционном механизме федерации. «На конференциях центру исправно напоминают, что его власть производна от власти провинций», — комментируют канадские конституционалисты, резонно видящие в ФПК составную часть системы сдержек и противовесов в конституционном механизме страны³⁹. Нашим соотечественникам оригинальность статуса и процедур конференций, на которых голос премьер-министра приравнен к голосу каждого из провинциальных премьеров, непривычна. Иногда в данном компоненте канадской конституционной практики находят «грубейшие отступления от принципов федерализма»⁴⁰. Между тем перед нами только проявление тенденций к децентрализации в механизме федерации. В отечественных и зарубежных доктринальных работах не зря подчеркивается многоликость федерализма, допускающего больше вариаций, чем унитаризм⁴¹. Вопрос, где совершаются или допускаются наиболее «грубые отступления от принципов федерализма», принад-

лежит в конституционной юриспруденции к числу дискуссионных⁴².

лежит в конституционной юриспруденции к числу дискуссионных⁴².

Кроме ФПК, на основании конституционных соглашений, возникших в правовой системе Канады во второй половине XX в., центр и провинции проводят консультации перед очередным циклом многосторонних межгосударственных переговоров по экономическим проблемам («Токийский раунд» и т. д.), в которых участвует Канада⁴³. На сегодняшний день такие консультации стали де-факто обязательными, хотя их созыв и проведение не нашли закрепления в актах статутного права и не защищены судебными решениями.

Канадский совет федерации как механизм консенсуса. Реализация многократно откладывавшейся конституционной реформы (см. разд. 5), казалось, подтвердила полезность ФПК и двухпалатного Парламента в качестве механизмов достижения и поддержания федерально-провинциального консенсуса. Но последовавший в 1990-х гг. провал одобренных конференциями, Парламентом и всенародным голосованием дальнейших конституционных инициатив центра, нацеленных на умиротворение сначала Квебека (Мич-Лейкская инициатива), а затем всего провинциального уровня власти (Шарлоттаунская инициатива⁴⁴), стал предпосылкой для иных выводов. Центр и провинции ощутили необходимость в возвращении к методам односторонних действий без предварительного согласования с другим уровнем власти. Последовательное двадцатилетнее (1982—2002 гг.) бойкотирование властями Квебека участия в работе ФПК сделало данный институт бесполезным. Провинциальные правительства солидаризовались с выдвинутой премьерами Альберты и Онтарио и нашедшей поддержку в научно-академической среде идеей замены ФПК новым институтом — Канадским советом федерации (Canadian Council of Federation; далее — Совет, КСФ). Его деятельность началась в 2003 г. в соответствии с опубликованной тогда же Декларацией о создании Совета.

По наблюдениям ученых из Торонтского университета К. Суинтона и М. Чендлера, при создании КСФ

ние, так как они очевидно противоречили конституционно закреплённому принципу верховенства Парламента на федеральном уровне и легислатур — на провинциальном.

³⁸ Отклонение от условий этой конституционной конвенции имело место только однажды — при согласовании и подписании премьер-министром и всеми провинциальными премьерами (кроме одного — главы исполнительного совета Квебека) вошедшего в правовую историю Канады Соглашения 1981 г. о конституционной реформе.

³⁹ См.: Cameron D. et al. *Canada in the World: Comparative Perspectives on Canadian Constitution*. New York, 2017. P. 109—110, 148.

⁴⁰ Федерализм в России и в Канаде: курс лекций / под ред. С. В. Кабышева и др. М., 2009. С. 33.

⁴¹ См., например: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2001. С. 11—33.

⁴² Авторы статьи не оригинальны в уверенности, что нельзя игнорировать децентрализацию, набравшую силу в модели канадского федерализма. Но «грубые отступления от принципов» не привели к существенному снижению жизненного уровня канадцев или к распаду федерации, что на глазах одного поколения произошло с Объединенной Арабской Республикой (1961), Федерацией Малайзия (1963), Чехословацкой Социалистической Республикой (1992—1993), Федеративной Народной Республикой Югославия (1991—1995), Государственным союзом Сербии и Черногории (2007).

⁴³ См.: Smiley D. Op. cit. P. 155.

⁴⁴ См.: Cook C. et al. Op. cit. P. 226—238; Stevenson G. *Building Nations from Diversity. Canadian and American Experience Compared*. Montreal, 2014. P. 45—49.

провинциальные премьеры критически использовали опыт функционирования федерально-провинциальных конференций и в некоторой мере — германского Бундесрата⁴⁵. Разумеется, копировать его статус, способы формирования и функционирования канадцы не стали. Организация и функции Бундесрата регулируются Конституцией. А Канадский совет создан и действует на основании правовых прецедентов и конституционных соглашений. Его следует рассматривать в качестве института, чьи организация и деятельность, будучи не предусмотренными Конституционным актом и другими актами федерального и провинциального права, тем не менее не расходятся с духом многоактной неконсолидированной Конституции.

В Декларации 2003 г. о создании Канадского совета федерации (далее — Декларация) цели Совета сформулированы широко: «поощрение регионального и местного развития; поддержание уважения к Конституции и к разнообразию регионов страны; выдвижение инициатив по всем вопросам, волнующим канадцев» (преамбула и ст. 1 Декларации)⁴⁶.

Канадский совет федерации по ст. 2 Декларации состоит исключительно из глав правительств провинций и федеральных территорий. Создание дополнительных органов в его структуре или при нем не предусматривается, кроме Секретариата, созданного на базе Секретариата конституционных конференций. По статье 6 Декларации должностные лица федерального правительства имеют право принимать участие в деятельности Совета по приглашению КСФ в целом (но не по инициативе его отдельных членов)⁴⁷. Отметим, что за 16 лет после основания Совета таких приглашений не последовало. Правда, с институтами федеральной исполнительной власти провинциальные премьеры продолжают взаимодействовать, но далеко не столь интенсивно, как в «эру федерально-провинциальных конференций»⁴⁸, одной из сторон которых центр являлся постоянно более 70 лет.

Если членами Бундесрата становятся в порядке избрания или назначения, то членом КСФ можно стать только в силу должности главы Исполнительного совета провинции или федеральной территории. Если представительство земель в Бундесрате варьируется в зависимости от их населенности, то в КСФ все провинции и территории обладают одним голосом каждая и, следовательно, юридически равноправны. Бундесрат, по мнению части конституционалистов, образует верхнюю палату Бундестага. По оценкам

других, Бундесрат — самостоятельный институт, действующий в сфере федеральной компетенции⁴⁹. А Канадский совет федерации действует только в сфере провинциальной и конкурирующей компетенции. В соответствии с ст. 2 Декларации КСФ является совещательным и координирующим органом исполнительной власти провинций и федеральных территорий. КСФ не располагает правом участия в законодательном процессе любого уровня. Чьей-либо ответственности за неисполнение решений Совета Декларация не предусматривает. По статьям 7—9 Декларации у данного коллегиального органа также отсутствует собственный бюджет: деятельность КСФ финансируется прямыми взносами из провинциальной и территориальной казны. Как и у федерально-провинциальных конференций в прошлом, у КСФ нет постоянного места пребывания, как и постоянного председателя.

Канадский совет федерации собирается на заседания не менее двух раз в год. Продолжительность работы заседаний Декларацией не лимитирована. Совет избирает на годичный срок председателя и вице-председателя. Возможности продления сроков и повторного избрания на эти должности никак не регламентируются. Лицо, занимающее пост вице-председателя КСФ в порядке избрания на альтернативной основе, в следующем году избирается его председателем, но уже на безальтернативной основе. Права решающего голоса, абсолютного или отлагательно-го вето ни у одного из членов Совета нет.

Избирательным правом в рамках КСФ наделены только его члены (13 человек). Как показывает анализ практики голосования в КСФ, председатель и вице-председатель Совета должны принадлежать к различным провинциям и предпочтительно — даже к различным регионам федерации. По-видимому, в настоящее время происходит формирование соответствующего конституционного соглашения. Вместе с тем возможность или невозможность принадлежности председателя и вице-председателя КСФ к одной и той же политической партии пока не является предметом правового регулирования.

Деятельность КСФ опирается на обширный опыт межпровинциального и межрегионального сотрудничества, накопленный институтами власти субъектов федерации в XX в. Среди направлений этого сотрудничества выделяются: 1) оказание финансовой помощи менее развитым провинциям в виде займов, кредитов и в последнее время — грантов⁵⁰; 2) совмест-

⁴⁵ См.: Swinton K., Chandler M. Op. cit. P. 190—191.

⁴⁶ URL: <http://www.councilofthefederation.ca/index.html> (дата обращения: 10.01.2018).

⁴⁷ URL: www.canadaspremier.ca (дата обращения: 04.05.2019).

⁴⁸ Сказанное не касается разветвленных и интенсивных федерально-провинциальных контактов на уровне ведомств и их структурных звеньев (см. разд. 2).

⁴⁹ См.: Изензее Й., Кирхгоф Г. Государственное право Германии. Т. 2. М., 1994. С. 201—216. Бундесрат утверждает законопроекты, участвует в избрании членов Конституционного суда. Председатель Бундесрата обнародует сведения о финансировании политических партий.

⁵⁰ Первые примеры межпровинциального грантирования финансовых услуг, относившиеся к 1980-м гг., имели харак-

ная разработка экономических, природоохранных, социально-гуманитарных и других проектов в районах, прилегающих к границам между провинциями; 3) координация традиционно разрозненной деятельности провинциальных агентств, действующих за пределами Канады (см. разд. 4)⁵¹.

Образование столь специфического института публичной власти, как КСФ, стало качественно новым явлением для большей части федеративных государств современности, включая Канаду.

В создании Канадского совета федерации нашли отражение:

дальнейшее развитие самостоятельной деятельности провинциально-субъектного уровня власти — легитимное, без нарушения положений Конституции, актов статутного права и конституционных соглашений;

выход кооперации субъектов Канадской федерации, помимо федерального центра, на новый, более высокий, чем ранее, уровень.

Кроме того, в образовании и деятельности Совета наглядно проявилась долго отсутствовавшая в конституционном механизме Канады и обозначившаяся только к началу XXI столетия тенденция к унификации статуса северных федеральных территорий — Северо-Западной территории, Нунавута и Юкона, являющихся неотъемлемой частью Канады, но не субъектами федерации, и статуса провинций, являющихся ее полноправными субъектами. На федерально-провинциальные конференции малонаселенные и экономически слаборазвитые федеральные территории⁵² допускались лишь эпизодически — по приглашению центра, которому они были и остаются непосредственно подчиненными, и к тому же только с правом совещательного голоса. В рамках же Совета территории по ст. 4 Декларации о его создании являются полноправными членами КСФ.

Повышение статуса федеральных территорий не предусмотрено Конституционным актом и не закреплено статутом или резолюцией Парламента. Совместимость повышения их статуса с Конституцией не подтверждена прецедентом судебного толкования. Однако поскольку повышение статуса террито-

тер «пилотных инициатив». С образованием КСФ данная практика превратилась из исключения в правило и получила широкое распространение. Провинциями-донорами обычно выступают самые экономически преуспевающие провинции Альберта и Британская Колумбия, в несколько меньшей мере — Квебек и Онтарио. Провинциями-реципиентами являются четыре Атлантические провинции и две Степные провинции — Манитоба и Саскачеван.

⁵¹ Подробнее см.: *Stewart F. Constitutional Determinants of Interprovincial Governance. Ottawa, 2018.*

⁵² На северные федеральные территории при их 50%-ной доле в территории федерации приходится около 1% населения страны.

рий реализовано в одном из официальных институтов страны общего права, допустимо рассматривать данное изменение в качестве формирующегося конституционного соглашения, которое может означать очередной шаг к полноценной конституционно-правовой эмансипации федеральных территорий в будущем.

Создание КСФ и его деятельность приходится рассматривать также в качестве дополнительного симптома недостаточной эффективности выполнения Сенатом Канады его главной функции — защиты интересов провинций.

4. Участие провинций в международной деятельности. Тенденции к самостоятельному вхождению субъектов федерации в область международного права проявились в Канаде раньше и в более отчетливых формах по сравнению с любым другим современным федеративным государством. Значительную роль в этом феномене сыграл известный принцип общего права «Что не запрещено, то разрешено». К тому же канадская Конституция в противоположность американской практически не содержит запретов⁵³.

Канадские провинции начиная с 1950-х гг. беспрепятственно заключают соглашения о сотрудничестве с субъектами иностранных федераций — Германии, Мексики, США, Швейцарии; имеются примеры их соглашений с административно-территориальными единицами нескольких унитарных государств (областями Италии, провинциями КНР, префектурами Японии), наконец, с унитарными государствами в целом (например, с Францией). При подготовке и заключении соглашений действует уведомительный порядок, поскольку предметами соглашений являются предметы расширительно толкуемой провинциальной компетенции или же конкурирующей компетенции. Наибольшей известностью пользуется не узко специальное, как у большинства англоязычных провинций, а многопрофильное соглашение Квебека и Франции о культурном, научном и техническом сотрудничестве (1971 г.). Чтобы ввести такого рода действия в русло общегосударственной внешней политики, центр заключил мало нужный ему канадо-французский Договор о сотрудничестве 1972 г., большинство положений которого остаются невостребованными.

По состоянию на 2019 г. за пределами Канады действуют в общей сложности около 200 провинциаль-

⁵³ Этим ранее провинций воспользовалась федерация: первое свое международное соглашение (о рыболовстве с США) еще не имевшая статуса суверенного государства Канада заключила в 1907 г., а Департамент внешних сношений (МИД) был образован в Оттаве двумя годами позже. Членом Лиги Наций Канада стала в 1919 г. — на 12 лет ранее вступления в силу Вестминстерского статута о суверенитете доминионов. Таким образом, канадские провинции в международно-правовой сфере во многом следовали дорогой, проторенной институтами федеральной власти.

ных учреждений — агентств, миссий, офисов (в среднем до 20 на каждую провинцию), в функции которых входит продвижение и обслуживание финансово-инвестиционных, иммиграционных, образовательно-культурных, экологических и туристических интересов провинций. В частности, Квебек содержит шесть агентств в США (Атланта, Даллас, Нью-Орлеан, Нью-Йорк, Хьюстон, Чикаго), по одному во Франции, Венесуэле, Португалии, Италии, Мексике и Бельгии. Восемь агентств Онтарио работают в США (Атланта, Бостон, Вашингтон, Даллас, Кливленд, Миннеаполис, Питтсбург, Чикаго), по два в Великобритании и Италии и по одному в Австрии, Франции и Швейцарии; три миссии Новой Шотландии открыты в Великобритании (Лондон, Глазго, Эдинбург), две в США (Бостон и Нью-Йорк) и одна в ФРГ (Франкфурт-на-Майне); четыре миссии Альберты — в США (Вашингтон, Лос-Анджелес, Нью-Йорк, Хьюстон). Две провинции (Британская Колумбия и Квебек) учредили агентства в Сингапуре и четыре (Альберта, Квебек, Онтарио и Саскачеван) — в Японии. Во Франции действуют агентства не только Квебека, но и Нью-Брансуика (Париж и Марсель).

В силу жесткого разграничения компетенции по вертикали деятельность канадских провинциальных учреждений за рубежом протекает вне сферы подчинения Министерству иностранных дел Канады. Начиная с 2000-х гг. их работу координирует Канадский совет федерации, постановления которого, правда, не имеют обязательной силы. Ранга посольств или консульств данные учреждения не имеют. Только Квебек добился признания за его расположенным в Париже агентством статуса генерального консульства провинции.

Значительный уровень сотрудничества по всем вопросам, не входящим в сферу федеральной компетенции, но в первую очередь природоохранным, достигнут Атлантическими провинциями в их отношениях со штатами США. В образованном субъектами канадской и американской федерации межрегиональном Совете премьеров Восточной Канады и губернаторов Новой Англии сотрудничают институты власти трех провинций: Новой Шотландии, Нью-Брансуика и Ньюфаундленда. Со стороны США в деятельности Совета сначала принимали участие пограничные с Восточной Канадой Вермонт, Массачусетс и Мэн. Позже к Совету присоединились не имеющие общей границы с Канадой Коннектикут, Нью-Хемпшир и Род-Айленд. Квебек, поддерживающий оживленные отношения с пограничными штатами США, тем не менее в состав Совета премьеров и губернаторов не входит, предпочитая сотрудничество с Вермонтом и Мэном на базе отдельных соглашений.

Многообразной активностью в международно-правовой сфере отличаются Британская Колумбия и Онтарио. Первая из них оспаривала условия канадо-американского Договора 1958 г. о совместном ис-

пользовании водных ресурсов пограничных районов провинции двумя странами (договор о реке Колумбии — Columbia River Treaty). Ссылаясь на ст. 92 и 109 Конституционного акта, Исполнительный совет Британской Колумбии квалифицировал действия федеральных властей как вторжение в сферу провинциальной компетенции и намеревался возбудить судебное дело против центра. Консенсус был достигнут после шестилетних переговоров. Институты центральной власти Канады и США согласились модифицировать ряд положений Договора, сделав его трехсторонним, а на институты власти Британской Колумбии, причем по их настоянию, была возложена вся ответственность за исполнение условий Договора с канадской стороны.

Сходные действия предпринимали Легислатура и Исполнительный совет Онтарио. В ходе форматирования межгосударственных природоохранных программ эта провинция добилась права стать одной из сторон канадо-американского соглашения о расчистке акватории Великих озер 1972 г. Власти провинции при этом аргументированно ссылались на ст. 92 Конституционного акта, причислившую, как было сказано выше, заботу о народном здоровье к предметам провинциальной компетенции. Активная экологическая политика властей провинции Онтарио послужила конструктивным примером: впоследствии к соглашению добровольно присоединились три штата, имеющих выход к озерам субъекта Американской федерации, — Иллинойс, Мичиган и Пенсильвания, а также несколько канадских и американских городских и сельских муниципалитетов⁵⁴.

Своевременное реагирование институтов власти канадских провинций на разрушение природной среды и их самостоятельное участие в природоохранной деятельности на межгосударственном уровне является, возможно, наиболее типичным направлением деятельности субъектов Канадской федерации в области международного права. В частности, комплекс довольно эффективных субъектно-региональных соглашений о сотрудничестве в борьбе за сохранение чистоты водных ресурсов, почвы и атмосферного воздуха с середины XX в. связывает Квебек и Нью-Брансуик с Вермонтом и Мэном. Заключенные ими соглашения подготовили почву для создания указанного выше межрегионального Совета премьеров и губернаторов.

Высшие органы федеральной власти Канады — Парламент и Кабинет ни разу не заявляли протесты

⁵⁴ Объединение усилий институтов федеральной, субъектной и муниципальной власти двух государств оказалось плодотворным. С 1990-х гг. достигший критической точки уровень загрязнения Великих озер стал проявлять стойкую тенденцию к снижению (интервью автора настоящей статьи с жителями городов Анкастера и Хэмильтона в провинции Онтарио, сентябрь 1995 г.).

против проводимых Соединенными Штатами испытаний термоядерного оружия. Но после подземного ядерного взрыва у Амчитки (Алеутские о-ва, 1971 г.) это сделала Легислатура Онтарио, возложившая на администрацию США в лице руководившей испытаниями Комиссии атомной энергии США «всю моральную и финансовую ответственность за возможные последствия взрыва»⁵⁵. Протестная резолюция Легислатуры основывалась на принадлежности «охраны здоровья народонаселения» к сфере провинциальной компетенции в соответствии со ст. 92 Конституционного акта. Данной нормой Легислатура и Исполнительный совет провинции придали расширительное толкование. Институты власти Онтарио не остановили следующие обстоятельства:

субъект федерации по общему правилу не может быть полноправным субъектом международного права;

испытания происходили в пределах юрисдикции иностранного государства;

ядерный заряд был взорван Соединенными Штатами за 4 тыс. км от ближайшей границы Онтарио, что минимизировало возможное загрязнение провинциальной природной среды;

подземные испытания ядерного оружия не подпадают под действие Московского договора 1963 г. о запрещении ядерных испытаний в атмосфере, космическом пространстве и под водой.

Рассмотренные действия институтов власти Британской Колумбии, Онтарио, Квебека и Нью-Брансуика свидетельствуют:

об их готовности и способности в рамках конституционализма и международного права к прямому участию в двустороннем и многостороннем межгосударственном сотрудничестве;

о понимании ими перспектив развития социума;

об осознании неизбежности и пользы единого подхода к цивилизационным по сути проблемам здравоохранения и экологии.

Широкое и многостороннее участие субъектов Канадской федерации в реализации как внутренних, так и внешних функций государства является весомым фактором развития страны, облегчающим форматирование и отстаивание местных экономических, в первую очередь торгово-инвестиционных, интересов (большинство англоязычных провинций) и (или) языково-культурных интересов субъектов Канадской федерации (Квебек). Данный феномен характерен не только для Канады: он вполне может быть сравним с деятельностью субъектов нескольких других современных федераций — Ав-

стралии, Австрии, Германии, Швейцарии. В некоторой мере он порожден интеграционными феноменами XX—XXI вв. — трансконтинентальными и, в возрастающей степени значимости, глобальными процессами. Исторически сложившимся и прочным ориентиром англоязычных субъектов Канады на внешние, а не на внутрифедеральные экспортно-импортные и инвестиционные рынки свойственны долгосрочные тенденции к дальнейшему укреплению, чему способствуют самостоятельные действия провинций. В ситуации с франкоязычным Квебеком решающая роль принадлежит отстаиванию им языково-культурной самобытности франко-канадского этноса при несколько меньшем значении собственных экономических императивов.

Приходится положительно оценить тот факт, что все инициативы институтов власти субъектов Канадской федерации способствуют выведению местных интересов и потребностей на уровень международного права в цивилизованном виде — без нарушения Конституции, статутного и прецедентного права⁵⁶.

Вместе с тем было бы неправильно упускать из виду другое немаловажное обстоятельство. Инициативы канадских провинций в международно-правовой области являются фактором, который в значительной степени осложняет деятельность федерации как единого целого в области международного публичного права⁵⁷. Тем самым подобные инициативы, в первую очередь исходящие из Квебека, могут создавать в долгосрочной перспективе потенциальную опасность продолжению существования Канадской федерации в ее нынешнем виде.

⁵⁶ См.: *Blakeney A.* Canada, Its Foibles, Its Future. Kingston, 2000. P. 23—24, 38.

⁵⁷ Одним из примеров служит исход судебного дела «Генеральный прокурор Онтарио против генерального прокурора Канады». Присоединившись к Международной организации труда (МОТ), Канада обязалась кодифицировать трудовое законодательство. Но с принятием статута о выработке федерального трудового кодекса власти Онтарио обратились в суды с иском о вторжении в сферу провинциальной компетенции. Судебный комитет Тайного совета решил спор в пользу провинции, указав, что «Парламент не вправе принимать законодательство, хотя бы и вытекающее из присоединения страны к международной конвенции, если такое законодательство отнесено к сфере провинциальной компетенции и регулируется провинциальным правом» (*Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada*. P. C. [1937] A. C. 355; III *Olmsted* 207). Поэтому если предмет регулирования принадлежит к провинциальной или конкурирующей компетенции, федерация не вправе изменять федеральное право по этому вопросу раньше, чем провинции изменят свое статутное право. Итак, ввиду возражений одного из 10 субъектов федерации принятие федерального трудового кодекса и полноценное участие Канады в деятельности МОТ были отсрочены более чем на 30 лет.

⁵⁵ Подробнее см.: *Hunter R.* Greenpeace to Amchitka. The Environmental Odyssey. Vancouver, 2004. P. 89—93. Наряду с Онтарио против ядерных испытаний на Амчитке протестовали институты власти несомненных субъектов международного права — Перу, Швеции и Японии.

5. Поиск консенсуса при модернизации Конституционного акта. Как показано выше, использование провинциально-субъектным уровнем власти широкого набора полномочий облегчает выражение и защиту местных интересов: хозяйственных, природоохранных, языково-культурных. Вместе с тем расширение провинциальной и совместной сфер компетенции, выгодное многим провинциям (в первую очередь Альберте, Британской Колумбии, Квебеку и Ньюфаундленду), не идет на пользу общенациональным потребностям страны. Сужение сферы федеральной компетенции образовало преграды на пути взаимосвязанных направлений государственной политики: индустриальной стратегии, контроля над иностранным капиталом, природопользования. Углубившаяся дифференциация провинциального статутного права препятствовала свободному перемещению рабочей силы, капиталов и товаров и делала менее связанной социальную политику государства. С переездом физических и юридических лиц из одной провинции в другую изменялись условия их социального обслуживания, а также уровни судебной защиты их прав и интересов. В ряде провинций (в первую очередь в Альберте) пенсионерам, не делавшим пенсионных взносов, в данной провинции на основании актов провинциального права отказывали в субъектных доплатах (порой превышающих основные размеры федеральных пенсий⁵⁸). Между тем многие субъекты федерации продолжали добиваться дальнейшего приращения сферы провинциальной и конкурирующей компетенции.

Когда в начале 1980-х гг. премьер-министр объявил о проведении конституционной реформы без согласия провинций⁵⁹, его намерения были оспорены провинциями в провинциальных судах⁶⁰, а затем в Верховном суде Канады⁶¹. ВСК, не отрицавший необходимости реформы, разделил ответ на вопрос о совместимости ее методов с Конституцией на две части. Одностороннюю конституционную реформу он признал совместимой с буквой Конституции, но нашел, что она «нарушает дух Конституции», т. е. конституционные соглашения, и потому несовместима с нею. Обязательным условием реформы Суд объявил

сотрудничество центра и «существенного большинства» провинций, не уточнив критериев последнего. Вместе с тем Суд напомнил провинциальным правительствам, что участие в реформе составляет обязанность провинций, а не их право⁶². По сути, ВСК осудил как самовластные, вышедшие из конвенциональных рамок намерения центра, так и очередную (шестую по счету) попытку провинций сорвать конституционную реформу. В соответствии с принципами семьи общего права дух многоактной неконсолидированной Конституции был поставлен Судом выше ее буквы — Конституционного акта и актов статутного права⁶³.

Невзирая на отсутствие единодушия в решении ВСК⁶⁴ и на размытость примененных им формулировок, осталось фактом, что институты исполнительной власти центра не нашли в высшей судебной инстанции страны безоговорочной поддержки. Вместе с тем Суд создал новый прецедент толкования, заменивший в сфере федерально-субъектных отношений правило «абсолютного консенсуса» правилом «существенного большинства», что облегчило дальнейшие действия институтов федеральной власти. Премьер-министр и Кабинет превратили вердикт ВСК в дополнительный императив реформы, но уже двусторонней. Расчет был сделан на использование разнородности провинциальных интересов и на изолирование непримиримо настроенного Квебека. Министерства юстиции и конституционного развития пришли к консенсусу с Онтарио и Нью-Брансуиком, власти которых не участвовали в совместных провинциальных судебных исках. Поддержки Альберты, Британской Колумбии и Саскачевана Кабинет добился смягчением условий контроля над ценообразованием в нефтегазовом секторе и над экспортом его продукции и обещанием в дальнейшем отказаться от контроля (см. разд. 2). Новой Шотландии и Ньюфаундленду был обещан учет их интересов при разделе будущих доходов от эксплуатации энергоресурсов океанского шельфа (который ранее находился в сфере федеральной компетенции). После этого провинциальные премьеры и премьер-министр подписали Соглашение о конституционной реформе со следующими основными условиями:

передача вопросов о реформе Сената и ВСК, о компетенции над океанским шельфом на последующее усмотрение судов и/или федерально-провинциальных конференций;

⁵⁸ В годы подъема мировых цен на нефтепродукты.

⁵⁹ См.: *Peacock H. et al. Op. cit.* P. 35—36.

⁶⁰ Рассмотрение провинциальными судами дела о конституционности односторонней конституционной реформы без участия провинций не дало однозначного результата: высшие суды Квебека и Манитобы признали намерения центра совместимыми с Конституцией, а высший суд Ньюфаундленда — противоречащими ей.

⁶¹ Министр юстиции (он же Генеральный прокурор) Канады был вынужден стать ответчиком в ВСК, а палаты Парламента — прервать до окончания судебного разбирательства дебаты о конституционной реформе.

⁶² См.: *McWhinney E. Canada and the Constitution.* Toronto, 1990. P. 184—185.

⁶³ Подробнее см.: *Reference re BNA Reform 1981 SCR 793.*

⁶⁴ Совместимость реформы без участия провинций с буквой Конституции поддержали семь верховных судей против двух, а ее несовместимость с духом Конституции — шесть против трех.

снятие субъектами возражений против имплементации Хартии прав и свобод канадцев в Конституцию;

снятие провинциями их традиционного требования о финансовой компенсации субъектам федерации, отказывающимся участвовать в федерально-провинциальных соглашениях, при сохранении всеми провинциями права на такое неучастие⁶⁵.

Отказ Квебека от присоединения к Соглашению и тем самым от участия в реформе сопровождался его очередным обращением в суды, но оно не имело успеха. Судебно-апелляционные инстанции, вплоть до Судебного комитета Тайного совета, подтвердили конституционность действий федерации «в силу того, что они проводятся в согласии с существенным большинством провинций»⁶⁶. Подписание обновленного Конституционного акта 1982 г. означало переход Конституции страны под юрисдикцию Канадской федерации.

В итоге реформы механизмы и процедуры принятия поправок к Конституции обновлены. Будущие поправки в зависимости от предметов их регулирования разделены, согласно ст. 38, 41, 43 и 44 Конституционного акта, на группы по способам их принятия.

Труднореализуемая на практике формулировка изменения и дополнения Конституции с согласия всех субъектов ныне применима к группе поправок, предметами которых являются статус монарха, Генерал-губернатора, Сената и депутатских квот провинций в Парламенте. Поправки второй группы, касающиеся статуса и полномочий всех провинций или их большинства, требуют одобрения Парламентом и legislatures любых провинций, на которые приходится в совокупности не менее 50% народонаселения страны. Поправки третьей группы, регулирующие межпровинциальные границы и официальные языки провинций, нуждаются в одобрении Парламентом и legislatures только данных провинций. К четвертой группе отнесены поправки, регулирующие статус институтов федеральной власти; они могут быть приняты исключительно статутами Парламента. Нельзя не отметить гибкости трех из четырех современных процедур изменения и дополнения Конституции Канады. Эта гибкость рассчитана на многообразие возможных конституционных коллизий.

По-новому разграничены сферы компетенции федерации и субъектов в экономической и социальной областях. Если провинциальное право собственности на природные ресурсы и на распоряжение ими обычно остается незыблемым, то применительно к ситуациям, затрагивающим «национальные интересы» (national concern), федеральный Парламент теперь обременен заявленным им в 1970-х гг., но тогда

конституционно не закрепленным правом регулировать статутами и/или резолюциями вопросы ценообразования. Вместе с тем федерация отказалась в пользу провинциального уровня власти от полномочий в отношении значительной части предметов конкурирующей компетенции в социальной области, особенно в сфере трудового права.

Включенной в Конституционный акт Канадской хартией прав и свобод (КХПС) консолидирован перечень гражданских прав, расширенный по сравнению с Биллем о правах 1960 г. и с аналогичными актами статутного права провинций (Новой Шотландии, Онтарио, Саскачевана)⁶⁷. Еще важнее, что положения КХПС применимы во всех сферах компетенции и наделены одинаковой юридической силой на всех уровнях власти (ст. 32 Хартии)⁶⁸. В ракурсе темы данной статьи закрепление этих положений на уровне конституционной гарантии следует оценивать как единственное после 1867 г. существенное расширение сферы федеральной компетенции за счет сужения сфер провинциальной и конкурирующей компетенции. Иначе говоря, согласие большинства провинций на внесение Хартии в Конституцию способствовало упрочению позиций федеральной власти в конституционном механизме федерации.

Статьи 37 и 49 Конституционного акта 1982 г. содержат положения, толкование которых дает любому из правительств — федеральному или провинциальному — право на регулярное (один раз в 15 лет) внесение предложений о пересмотре любой из норм КХПС. Тем самым усовершенствован механизм если не решения, то по крайней мере выявления и обсуждения не предусмотренных ранее проблем, что призвано облегчать и ускорять реагирование на них⁶⁹.

Статьями 16—22 Конституционного акта закреплены важные для общенационального сознания канадцев принципы двуязычия — равноправия английского и французского языков. (Ранее двуязычие фиксировалось только статутным правом — федеральным статутом «Об официальных языках» 1969 г. и аналогичным по содержанию статутам Нью-Бранс-

⁶⁷ Однако многие присущие современным консолидированным конституциям «второго поколения» социально-экономические и политические права личности (на отдых, образование, жилище, участие в управлении государством) в Конституционном акте и в его неотъемлемой части — КХПС отсутствуют.

⁶⁸ Билль о правах имел юридическую силу только в сфере федеральной компетенции и потому был мало востребован.

⁶⁹ Зарубежная литература о Хартии прав и свобод канадцев обширна. См., например: *Delledonne G.* The Canadian Contribution to Comparative Law. London, 2019; *Knopf R., Morton F.* The Charter Politics. Scarborough, 2000; *Pammett J. et al.* Canada 150. Exploring State of Democracy. Montreal, 2019; *Stevenson G.* Op. cit. В российской правовой литературе Хартия пока не стала объектом специального исследования.

⁶⁵ См.: *Hogg P.* Op. cit. P. 485.

⁶⁶ *Quebec Veto Reference* [1982] 2 SCR 793; *Peacock H.* Op. cit. P. 504.

уика 1970 г.) Их совместимость с Конституцией ставилась под сомнение институтами власти англоязычных провинций, франкоязычного Квебека, институтами местного самоуправления и активистами общественных движений (что в свое время породило несколько судебных разбирательств)⁷⁰. Теперь двуязычию придана сила конституционной гарантии, что побудило легислатуры еще четырех провинций — Британской Колумбии, Манитобы, Онтарио и Саскачевана имплементировать двуязычие в их статутное право.

К числу недостатков конституционной реформы 1980-х гг. необходимо отнести ее незавершенность в пространстве. Несмотря на дополнительные уступки, сделанные федерацией Квебеку в 1990—2000-х гг. и упрочившие его «особый статус» (признание языка, культуры и иммиграции предметами компетенции Квебека, дефиниция провинции как «самобытного сообщества в составе Канады»⁷¹), институты власти Квебека не признают законной силы КХПС (подчиняясь, правда, всем прочим положениям Конституции)⁷². В конституционном развитии иных федераций, кроме ФРГ, подобных прецедентов нет.

Заключение. Конституционному механизму Канады свойствен в почти постоянный поиск федерально-субъектного консенсуса. Необходимость этого по-

иска предопределена спецификой гибридной модели канадского федерализма. При всей многоаспектности, напряженности и временных издержках данного поиска он протекает в Канаде в русле легитимной эволюции федерализма.

Существенные недостатки Конституционного акта в его первоначальной редакции — расхождения и противоречия между статьями, отсутствие прямых запретов, открытость перечня провинциальных полномочий при закрытости перечня полномочий федерации, а затем и признание судами подразумеваемых полномочий за провинциями создали провинциям благоприятные условия для расширения сферы провинциальной, а также конкурирующей компетенции в ущерб федеральной. Данные факторы способствовали и продолжают способствовать проявлениям регионализма в англоязычных провинциях и национал-сепаратистских устремлений в Квебеке, которые в перспективе могут создавать опасность единству государства и его территориальной целостности.

Вместе с тем из правовой практики Канады видно, что далеко не всегда самостоятельные действия провинций представляют собой явления деструктивного порядка. В механизме сложившегося в Канаде цивилизованного правового государства, в котором институты исполнительной власти обоих уровней подчиняются решениям судебной власти, деятельность провинций обычно не противоречит духу неконсолидированной Конституции и вписывается в механизм сдержек и противовесов по вертикали. Активность провинций в использовании набора принадлежащих им полномочий часто служит источником правовых коллизий, но вместе с тем освобождает институты федеральной власти от многих забот в области регулирования экономического и социального развития федерации.

Принадлежность Канады к семье общего права с большой ролью судебных прецедентов толкования и конституционных соглашений придает гибкость конституционному механизму федерации, облегчая нахождение федерально-провинциального консенсуса и способствуя эволюционному обновлению правовых институтов и отношений.

⁷⁰ См.: Hogg P. Op. cit. P. 373, 804—805. В частности, в течение нескольких лет отказывались сотрудничать с институтами федеральной власти в реализации положений Акта об официальных языках правительства Альберты, Британской Колумбии и Квебека и даже муниципалитет федеральной столицы Оттавы.

⁷¹ Данные нормы, означающие дифференциацию правового регулирования статуса Квебека, являются парламентскими резолюциями, а не актами статутного права; тем более они не имеют и не могут иметь силы конституционных гарантий.

⁷² Подробнее см., например: Данилов С. Ю. Правовое регулирование статуса субъекта федерации: дифференциация права на примере Квебека // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 2. С. 99—108; Reid S. The Breakup of Quebec. Democracy and Danger of Partition. Toronto, 2006. P. 79—85; Young R. The Secession of Quebec and Future of Canada. Montreal, 2014. P. 217, 223.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Bernier J., Laloie A. The Supreme Court of Canada as an Instrument of Political Change. Toronto, 1986.
- Blakeney A. Canada, Its Foibles, Its Future. Kingston, 2000.
- Cameron D. et al. Canada in the World: Comparative Perspectives on Canadian Constitution. New York, 2017.
- Cook C. et al. Constitutional Predicament. Montreal, 1994.
- Delledonne G. The Canadian Contribution to Comparative Law. London, 2019.
- Hogg P. The Constitutional Law of Canada. Toronto, 2007.
- Hunter R. Greenpeace to Amchitka. The Environmental Odyssey. Vancouver, 2004.
- Joyal S. Protecting Canadian Democracy. The Senate You Never Knew. Montreal, 2013.
- Knopf R., Morton F. The Charter Politics. Scarborough, 2000.
- McKenna M. et al. The Canadian and American Constitutions in Comparative Perspective. Calgary, 1990.
- McWhinney E. Canada and the Constitution. Toronto, 1990.

- Pammett J. et al. Canada 150. Exploring State of Democracy. Montreal, 2019.
- Peacock H. et al. Rethinking the Constitution. Toronto, 1999.
- Reid S. The Breakup of Quebec. Democracy and Danger of Partition. Toronto, 2006.
- Scott F. The Essays on Constitution. Aspects of Canadian Law and Politics. Toronto, 1987.
- Smiley D. The Federal Condition in Canada. Toronto, 2000.
- Stevenson G. Building Nations from Diversity. Canadian and American Experience Compared. Montreal, 2014.
- Stewart F. Constitutional Determinants of Interprovincial Governance. Ottawa, 2018.
- Swinton K., Chandler M. The Advanced Constitutional Law. Federalism and Public Policy. Toronto, 2000.
- The Globe and Mail. 2018. Dec. 4.
- The Government of Canada. Notes on Canadian Federalism. Ottawa, 2017.
- Trudeau P. Federalism and French Canadians. New York, 1977.
- Wheare K. The Modern Constitutions. Oxford, 1966.
- Young R. The Secession of Quebec and Future of Canada. Montreal, 2014.
- Данилов С. Ю. Правовое регулирование статуса субъекта федерации: дифференциация права на примере Квебека // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 2.
- Изензее Й., Кирхгоф Г. Государственное право Германии. Т. 2. М., 1994.
- Федерализм в России и в Канаде: курс лекций / под ред. С. В. Кабышева и др. М., 2009.
- Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2001.

REFERENCES

- Bernier J., Laloie A. The Supreme Court of Canada as an Instrument of Political Change. Toronto, 1986.
- Blakeney A. Canada, Its Foibles, Its Future. Kingston, 2000.
- Cameron D. et al. Canada in the World: Comparative Perspectives on Canadian Constitution. New York, 2017. 244 p.
- Cook C. et al. Constitutional Predicament. Montreal, 1994.
- Danilov S. Yu. Legal Regulation of Special Status: Differing Law in the Quebec Case. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2012, no. 2, pp. 99—108. (In Russ.)
- Delledonne G. The Canadian Contribution to Comparative Law. London, 2019. 271 p.
- Federalizm v Rossii i v Kanade: kurs lektsiy. Ed. by S. V. Kabyshev et al. Moscow, 2009.
- Federalizm: teoriya, instituty, otnosheniya (sravnitel'no-pravovoe issledovanie). Ed. by B. N. Topornin. Moscow, 2001. 376 p.
- Hogg P. The Constitutional Law of Canada. Toronto, 2007. 988 p.
- Hunter R. Greenpeace to Amchitka. The Environmental Odyssey. Vancouver, 2004. 265 p.
- Izenzee Y., Kirkhgof G. Gosudarstvennoe pravo Germanii. Vol. 2. Moscow, 1994.
- Joyal S. Protecting Canadian Democracy. The Senate You Never Knew. Montreal, 2013. 258 p.
- Knopf R., Morton F. The Charter Politics. Scarborough, 2000.
- McKenna M. et al. The Canadian and American Constitutions in Comparative Perspective. Calgary, 1990. 289 p.
- McWhinney E. Canada and the Constitution. Toronto, 1990.
- Pammett J. et al. Canada 150. Exploring State of Democracy. Montreal, 2019. 409 p.
- Peacock H. et al. Rethinking the Constitution. Toronto, 1999.
- Reid S. The Breakup of Quebec. Democracy and Danger of Partition. Toronto, 2006. 310 p.
- Scott F. The Essays on Constitution. Aspects of Canadian Law and Politics. Toronto, 1987.
- Smiley D. The Federal Condition in Canada. Toronto, 2000.
- Stevenson G. Building Nations from Diversity. Canadian and American Experience Compared. Montreal, 2014. 524 p.
- Stewart F. Constitutional Determinants of Interprovincial Governance. Ottawa, 2018. 164 p.
- Swinton K., Chandler M. The Advanced Constitutional Law. Federalism and Public Policy. Toronto, 2000. 195 p.
- The Globe and Mail. 2018. December 4.
- The Government of Canada. Notes on Canadian Federalism. Ottawa, 2017.
- Trudeau P. Federalism and French Canadians. New York, 1977. 316 p.
- Wheare K. The Modern Constitutions. Oxford, 1966.
- Young R. The Secession of Quebec and Future of Canada. Montreal, 2014. 389 p.

